

### Optionen zur Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschlands

Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G. (2005). *Optionen zur Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschlands.* <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-121291>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Rolf G. Heinze, Ruhr - Universität Bochum**  
Lehrstuhl für Arbeits- und Wirtschaftssoziologie

## **Optionen zur Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschlands**

FIAB-Tagung „**Von der Statussicherung zur Eigenverantwortung? Das deutsche Sozialmodell im gesellschaftlichen Umbruch**“ in Recklinghausen (22./23. 4. 2005)

### **Problemstellung**

Nicht nur in Deutschland gibt es derzeit politische Streitigkeiten um grundlegende Reformen des Wohlfahrtsstaates. Im internationalen Vergleich fällt jedoch auf, dass wir nicht mehr als „Modell Deutschland“ gefeiert, sondern überwiegend als „Patient Deutschland“ wahrgenommen werden und zum anderen viele deutsche Probleme (etwa in der Arbeitsmarktpolitik, aber auch generell bei der sozialen Sicherung) andernorts schon politisch gelöst worden sind (und dies durchaus auch in sozialdemokratisch regierten Ländern wie Schweden).

Ich möchte im folgenden etwas zu den Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates und zum Reformstau in Deutschland und der offensichtlichen Furcht vor dem Wandel bei vielen der verantwortlichen politischen Akteuren sagen und anschließend kurz Optionen zur Überwindung der strukturellen Krise unseres Wohlfahrtsstaates diskutieren.

Zunächst soll eine Ausgangsüberlegung explizit angesprochen werden: der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und sozialer Gerechtigkeit. Ohne an dieser Stelle auf die verschiedenen Debatten zur sozialen Grundsicherung oder zu einem Bürgerrecht auf Chancengerechtigkeit (bspw. durch ein Grundkapital, so Offe 2005) einzugehen, orientiert sich der Beitrag an der Zielvorstellung, die inzwischen in den Debatten um die Zukunft des Sozial- und Wirtschaftsstandortes Deutschland fast übereinstimmend akzeptiert wird, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen (vor allem ist die lohnarbeitszentrierte soziale Sicherung zu nennen) die sozialstaatlichen Ziele nur dann aufrechterhalten werden können, wenn die Beschäftigungskrise schrittweise gelöst wird. Dies kann aber nicht allein über den Weg einer besseren Vermittlung der Arbeitslosen und anderer Schritte zur Effizienzsteigerung der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der „Hartz-Konzeption“ gelingen, sondern muss zentral auch auf den Aufbau von Beschäftigung gerichtet sein. Ohne die Eröffnung neuer Beschäftigungsfelder ist weder der traditionelle noch ein modernisierter

Sozialstaat überlebensfähig. Und deshalb ist es m.E. richtig, den Zugang zum Arbeitsmarkt (und zwar zum „ersten“) als zentralen Indikator für soziale Gerechtigkeit zu bewerten.

Wir müssen jedoch dafür die **Architektur** unseres Sozialstaates erneuern, denn diese ist beschäftigungsfeindlich, indem sie den Faktor Erwerbsarbeit mit ständig steigenden Beiträgen und Abgaben überfordert. Dieser Weg ist auch in anderen vergleichbaren westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten eingeschlagen worden (z. B. in den Niederlanden, Dänemark oder Schweden) und zeigt auch Erfolge. Dort hat man bspw. den Faktor Arbeit entlastet, niedrige Erwerbseinkommen bezuschusst und schon vor einiger Zeit die Arbeitsverwaltung modernisiert und aktiviert sowie eine andere Steuerpolitik betrieben. Im internationalen Vergleich ist demgegenüber die deutsche Entwicklung am Arbeitsmarkt (gemessen an Niveau und Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) sowohl in den neunziger Jahren als auch in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung schlechter als in den meisten vergleichbaren Ländern verlaufen.

Gerade die noch immer existierenden Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten machen aus den westlichen Wohlfahrtsstaaten zugleich ein Laboratorium. Dieses Laboratorium genauer zu betrachten trägt nicht nur zu einem besseren Verständnis der eigenen Strukturen bei, sondern erweitert ebenfalls die Vorstellungen darüber, was politisch möglich ist. In die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Modelle sind auch kulturelle Faktoren wie Leitbilder sowie gemeinschaftliche Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit verwoben. Deshalb sollte sich der Umbau des bundesrepublikanischen Sozialstaates jedoch nicht am Leitbild der minimalistischen Version (wie etwa im angelsächsischen Raum) orientieren, sondern muss vielmehr – basierend auf seinen Stärken – innovative Elemente in die neue Architektur integrieren. Ob das Leitbild des deutschen Sozialmodells allerdings eine „besonders günstige Gelegenheitsstruktur“ bietet, wie Lessenich (2003, 307) in seiner Arbeit „Dynamischer Immobilismus“ unterstellt, soll an dieser Stelle wenigstens in Frage gestellt werden. Eher gibt es einen Konsens, dass eine Politik zur „Sicherung der sozialen Sicherung“ vom Prinzip der Statuskonservierung umorientiert werden muss in Richtung auf einen **sozialinvestiven Wohlfahrtsstaat** und eine bessere Nutzung der Innovationspotentiale.

Allgemeines **Ziel** einer Politik zum Umbau des traditionellen deutschen Sozialstaatsmodells sollte es sein, „die Wirtschaft zu dynamisieren, Jobs zu schaffen und gleichzeitig soziale Gerechtigkeit herzustellen“ (Giddens 2005, 50). Wir brauchen also eine **neue Balance** zwischen mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten und sozialer Sicherheit, wobei auch hier

noch einmal Giddens zitiert sei: „Nicht jede Privatisierung bedeutet sofort und ausschließlich Neoliberalismus. Ein bürokratischer Staat kann ebenso eine Barriere gegen sozial Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz errichten wie nackter Liberalismus“ (ders. 2005, 51; vgl. auch Heinze 1998, 2002 sowie aus historischer Sicht Abelshauser 2004, bes. 436ff). Eine solche Modernisierung unseres Wohlfahrtsstaates wird aber nicht gelingen, wenn sie darauf verzichtet, weite Kreise der Gesellschaft in die Umsteuerung einzubeziehen. Denn erst eine dialogfähige Politik kann den Menschen das Gefühl geben, in diesen Reformprozessen mit seinen Interessen, Wünschen und Sorgen ernst genommen zu werden (Bude spricht von einer „Politik des Respekts“). Eine sowohl gerechte also auch effiziente Modernisierungspolitik muss die Gesellschaft sprachfähig machen und ihre Innovationsbereitschaft aufgreifen. Sie würde aber ihrerseits das Vertrauen der Bürger rasch verlieren, wenn sie in Feilschereien auf dem Basar der fest gefügten Besitzstände verharre. Nicht zuletzt geht es auch zentral um die demokratiepolitische Frage, wie die politischen Beteiligungs- und Artikulationsmöglichkeiten verbessert werden können. In Anknüpfung an diskurstheoretische Konzeptualisierungen von Bürgergesellschaft geht es darum, die "Demokratie zu demokratisieren" (Giddens 1999, 86 ff) und gleichzeitig Impulse für mehr Eigenverantwortung und insgesamt eine „Kultur der Selbstständigkeit“ zu geben. Eine „Kultur der Selbstständigkeit“ sollte jedoch nicht verengt werden auf die Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft, sondern zugleich als Promotor des gesellschaftlichen Wandels hin zu mehr Selbstverantwortung und bürgerschaftlichem Engagement fungieren.

### **Sozialstaat und Beschäftigung**

Im Hinblick auf den Umbau der Architektur des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaats geht es zunächst um die Grundpfeiler – und damit sind wir beim Arbeitsmarkt und der eklatant hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland, die sich zudem verfestigt hat und massenhafte soziale Ausgrenzungen (oder Prekarisierungen) – auch ohne die Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ – produziert hat. Der klassische deutsche Wohlfahrtsstaat hat sich übernommen und kann seine sozialintegrativen Funktionen nicht mehr erfüllen. Von daher gibt es auch keine Alternative zu grundlegenden Reformen, die aber nicht an einzelnen Hebeln (etwa der Arbeitsmarktpolitik) allein ansetzen dürfen, sondern die Gesamtarchitektur der sozialen Sicherung neu strukturieren muss.

Wenn **Beschäftigung** ein zentraler Pfeiler auch für eine Architektur des Sozialstaats ist, dann wird dem Beobachter mit dem Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt der letzten 20 Jahre etwas „mulmig“. Fast alle anderen vergleichbaren Länder haben einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, während die deutsche Arbeitslosenquote weiterhin auf Rekordniveau pendelt. Die Gesamtbeschäftigung liegt bei uns schon länger unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und weit unter den Beschäftigungsquoten von so unterschiedlich regierten Ländern wie USA, Schweiz, Schweden oder Dänemark. Diese Länder haben demonstriert, dass sich ein Abbau der Arbeitslosigkeit – bei gleichzeitiger Steigerung der Frauenerwerbsquote – durch eine Ausweitung der Beschäftigung (und dies zuallererst im Dienstleistungssektor) erreichen lässt.

Im Jahresdurchschnitt 2004 betrug die Quote rund 10 Prozent und lag damit (und dies gilt für die letzten 10 Jahre) deutlich über den Quoten in den Niederlanden, Großbritannien oder den skandinavischen Ländern. Stagnation ist das prägende Bild auf dem Arbeitsmarkt. Nicht nur international vergleichende Studien sehen einen schrittweisen Zerfall des in den 70er und 80er Jahren viel gepriesenen „Modell Deutschland“ in beschäftigungspolitischer Hinsicht, auch andere Autoren diagnostizieren den „Abstieg“ (vgl. u.a. Bertelsmann Stiftung 2004 sowie die Beiträge in Kitschelt/Streeck 2004).

Wo steht Deutschland heute? Anfang 2005 sind über 5 Millionen Arbeitslose registriert worden und eine Trendwende wird erst für 2006 erwartet. Nimmt man noch die Gruppen hinzu, die in Arbeitsbeschaffungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen (mit oft zweifelhaften Erfolgsaussichten) stecken, dann müssen wir in Deutschland derzeit von rund gut 6 Millionen Erwerbslosen ausgehen. Diese Zahl ist, wenngleich ab Januar Sonderfaktoren hinzukommen (knapp vierhunderttausend Sozialhilfeempfänger zählen nun zur Arbeitslosenstatistik), übrigens für Arbeitsmarktforscher nicht überraschend; vergleichbare Daten werden seit Jahren immer wieder auf wissenschaftlicher Ebene vorgetragen. Als Mitglied der Benchmarking Gruppe im Bundeskanzleramt haben wir genau wie viele andere Experten diese Entwicklungstendenzen klar prognostiziert (vgl. Eichhorst et al 2001 und Heinze/Streeck 2003). Auch wenn die Arbeitsmarktpolitik verschiedene Maßnahmen eingeleitet hat und durch „Hartz IV“ sogar eine grundlegende Reform durchgesetzt wurde, hat sich die grundlegende Situation der Massenarbeitslosigkeit noch nicht gewandelt. Scheinbar verursachen die hohen Arbeitslosenquoten zwar in den Medien Aufmerksamkeit und in der Politik Verunsicherungen, sie provozieren aber keinen sozialen Aufschrei und politische Großdemonstrationen mehr. Kaum einer in der Regierung hätte bspw. im Sommer

2004 geglaubt, dass die härteste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik ohne ernsthafte politische Konflikte eingeführt wird. Als soziologische Erklärungsmuster hierfür sind die sich in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik verbreitenden Individualisierungs- sowie soziale Desintegrations- und Segmentierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu nennen. Aber auch wenn keine kollektiven politischen Proteste zu verzeichnen sind, werden sich die sozialen Polarisierungen und auch viele individuelle Enttäuschungen durch die neuen arbeitsmarktpolitischen Regulierungen wenigstens kurzfristig verschärfen, ohne dass es allerdings der Regierungspolitik bisher gelungen ist, die gesamtstrategische Bedeutung der Reformen am Arbeitsmarkt überzeugend zu begründen. Trotz aller Hartz-Gesetze wird die Zahl der Beschäftigten (oberhalb von „EinEuro- oder Mini-Jobs und Ich-AGs) nur zunehmen, wenn die im internationalen Vergleich weiterhin zu hohen **Sozialbeiträge abgesenkt** werden und auch andere „**Schutzwälle**“ auf dem Arbeitsmarkt flexibilisiert werden. Nimmt man einmal nur die Lohnnebenkosten heraus, dann zeigen sich im internationalen Vergleich enorm hohe Werte, die über die letzten Jahrzehnte schrittweise ausgebaut wurden, und die (trotz zaghafter Versuche zu Beginn der rot-grünen Bundesregierung) bislang nicht verringert werden konnten. Schaut man sich einmal die Sozialleistungsabgaben über einen längeren Zeitraum an, dann sticht die Bedeutung dieses die Beschäftigungsdynamik hemmenden Faktors richtig hervor. Während die Quote in den 50er Jahren von rund 20 auf 25 Prozent anstieg und auch in den 60er Jahren mit kleinen Steigerungsraten dort verblieb, begann ihr rasanter Anstieg in den 70er Jahren (vgl. ausführlich Streeck/Trampusch 2005). Mitte der 70er lag sie bereits bei 30 Prozent und stieg auf über 40 Prozent in der zweiten Hälfte der 90er Jahre an. Dieser rasante Anstieg hat ohne Zweifel mit der aus heutiger Sicht außerordentlich problematischen politischen Entscheidung zu tun, die deutsche Einheit zu einem beträchtlichen Teil über die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen zu finanzieren. In den Jahren 1999 bis 2001 ging sie leicht zurück (auf unter 41 Prozent), im Jahr 2003 lag sie aber wieder bei 42 Prozent. Jetzt wird von Mitgliedern der großen Regierungspartei schon ein relativer Stillstand als beschäftigungspolitischer Erfolg verkauft. Die rot-grüne Bundesregierung hat ihr Versprechen, die Absenkung des gesamten Sozialbeitragssatzes unter 40 %, also nicht einlösen können.

„Heute ist die sozialstaatlich subventionierte Verknappung des Arbeitsangebots dadurch, dass sie auf dem Umweg über die Sozialversicherungsbeiträge die Kosten des Faktors

Arbeit ständig erhöht, selbst zur Ursache von dauerhafter Massenarbeitslosigkeit geworden. Insofern ist der deutsche Kampf gegen das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ dabei, die falschen Prämissen, auf denen er geführt wurde, doch noch wahr zu machen – wenn auch nur im eigenen Land. Zugleich wurden Frühverrentung und Arbeitszeitverkürzung zu politisch nahezu unantastbaren Errungenschaften der schrumpfenden Zahl derjenigen, die noch reguläre Arbeit finden können. Während die Schwarzarbeit ständig zunimmt und besser als alle ökonomische Theorie beweist, dass nicht „Erwerbsarbeit knapp“, sondern ihr administrierter Preis zu hoch ist, verschlingt die Subventionierung des versteinerten Arbeitsmarktregimes der siebziger und achtziger Jahre Mittel in einem Ausmaß, das jede Vorstellung übersteigt und die Gesellschaft schon seit längerem daran hindert, ihren Wohlstand durch Investitionen in ihre zukünftige Produktivität zu steigern“ (Streeck 2004). Nur einige Zahlen sollen das Ausmaß der „Stilllegung“ von Arbeitskräften wiedergeben: während in so unterschiedlichen Ländern wie Schweden, Norwegen oder der Schweiz rund 50 % der 60- bis 64-Jährigen erwerbstätig sind, sind es in Deutschland nur 22 %. Das gleiche gilt auch schon für die 55- bis 59-Jährigen: in Deutschland sind nur rund 60 % erwerbstätig, während in den genannten Ländern rund 75 % noch aktiv auf dem Arbeitsmarkt sind.

Eine Expansion des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Beschäftigung, einschließlich des sog. „zweiten Arbeitsmarkts“ oder der „EinEuro-Jobs“, bietet als solche auch keinen Ausweg. Auch die öffentlichen Dienstleistungen leiden unter der Kostenkrankheit des Dienstleistungssektors; dies ist der Grund für den heute in allen europäischen Ländern wirksamen Zwang zur Haushaltskonsolidierung und zur Privatisierung vieler Bereiche der Infrastruktur. Auch deshalb gibt es, wenn das Ziel darin besteht, das Niveau der Beschäftigung zu erhöhen, zu einer Politik der Förderung des privaten Dienstleistungssektors keine Alternative (vgl. hierzu empirische Daten bei Eichener/Heinze 2005). Gerade in Deutschland wird es wegen der Staatsverschuldung sowie der Bindung der Fiskalpolitik an den europäischen Stabilitätspakt keine Möglichkeit geben, eine Lösung der Beschäftigungskrise durch Ausweitung der Staatstätigkeit und der öffentlichen Beschäftigung zu erreichen. Im Gegenteil hat in Deutschland die öffentliche Beschäftigung in den letzten Jahren abgenommen und wird mit Sicherheit weiter abnehmen. Solange wir nicht die „**Status-quo-Bezogenheit** des Wirtschaftsverständnisses“ überwunden haben, fehlen die Erfolgsvoraussetzungen auch für Reformen am Arbeitsmarkt. „Es macht einen

entscheidenden Unterschied, ob das durch Hartz IV gesteigerte Arbeitsangebot auf Bedingungen stößt, die es risikobereiten und organisationstüchtigen Personen erlauben, ihre noch unerprobten Unternehmensideen versuchsweise zu realisieren, oder ob die neuen Arbeitskraftanbieter weiterhin mit einer Wirtschaftsstruktur konfrontiert sind, die sich durch wenige hürdenreiche Zugangskanäle auszeichnet. Soweit das erhöhte Arbeitskraftangebot im letztgenannten Fall nicht in den bestenfalls wertschöpfungsneutralen Beschäftigungsverhältnissen („Ein-Euro-Jobs“) versickert, wird es im Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes gefangen bleiben, ohne zur wirtschaftlichen Dynamik beizutragen“ (Wiesenthal 2005, 6; vgl. auch Heinze/Streeck 2003).

### **Gerechtigkeitsdiskurse auf der „Baustelle Sozialstaat“**

Wenngleich auch in der Ära Schröder bislang in vielen Politikfeldern nur ein „Einstieg“ in notwendige Strukturreformen gelungen ist, so zeigt sich doch, dass die Strukturprobleme und Herausforderungen des deutschen Sozialstaatsmodells nicht mehr verdrängt werden können und auch die alten Sicherheiten nicht mehr zurückzugewinnen sind. In den Worten von Burkhard Lutz: der „kurze Traum immerwährender Prosperität“ ist schon längst ausgeträumt. Vielmehr erleben wir eine wirtschaftliche und soziale Stagnationsphase mit einem hohen Potential subjektiver Verunsicherungen, die auch die Strategiekompetenz der derzeitigen Bundesregierung in Frage stellen (einige Beobachter sprechen deshalb auch von einer Aufkündigung des „sozial-ökologischen Gesellschaftsvertrags“). Wenn man den „mental“ Zustand der relevanten politisch-administrativen Akteure in Deutschland – auch im Unterschied zu vergleichbaren Ländern - etwas holzschnittartig beschreiben sollte, dann ist eine **Furcht vor dem Wandel** zu konstatieren.

Dies zeigt sich auch am Scheitern der Reformkommission „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ Ende 2004, die auch auf die begrenzten Möglichkeiten der Politikberatung hinweisen (etwa an den Positionen von Fritz W. Scharpf zu beobachten). Vor kurzem hat Rainer-Olaf Schultze treffend die politisch-kulturellen und politisch-institutionellen Gründe dargelegt, warum Reformprozesse in Deutschland scheitern: „Politisch-institutionell zeigte sich einmal mehr, dass Institutionenreformen, die Besitzstände und/oder tradierte Handlungsmuster in Frage stellen, nur wenig wahrscheinlich sind, wenn allein die Betroffenen darüber befinden. ...Politisch-kulturell erwies sich erneut, wie stabilitätsfixiert und vom Aushandeln bestimmt die Grundeinstellungen der politischen Klasse in Deutschland sind. Sie



zieht fast durchweg das Bewährte, wenn auch in den Ergebnissen offensichtlich Suboptimale dem Ungewissen, aber Innovativen vor, und sie hat weder Vertrauen in die Möglichkeiten des „Lernens durch Entflechtung“ noch die kreativen Lösungen des „Lernens durch fairen Wettbewerb“ (ders. 2005, 19).

Bezogen auf die wohlfahrtsstaatlichen Systeme liegen zwar Bausteine für Reformen in einzelnen Politikfeldern vor, allerdings ist kein „großer Plan“ für eine Modernisierung des Wirtschafts- und Sozialstandortes vorhanden. Die „Agenda 2010“ hat bislang nicht die Strategiedefizite überwunden. Trotz vielfältiger Hinweise und Warnungen vor einer wachsenden Innovationslücke, den Strukturproblemen auf dem Arbeitsmarkt sowie den Herausforderungen bei der sozialen Sicherung (etwa durch den demografischen Wandel) haben sich die Blockaden in der Bundesrepublik noch nicht aufgelöst. Dynamische Impulse für Veränderungen der institutionellen Strukturen werden zwar von der Bundesregierung ausgesandt, aber sie versickern bislang weitgehend.

Gefragt sind aber nicht nur Inhalte und Visionen, sondern vor allem die politische **Umsetzung**. Allerdings werden die traditionellen Entwicklungspfade (gerade in einem über Jahrzehnte erfolgreichen Land wie Deutschland) nur langsam gewechselt; das Reformtempo hat sich trotz des Regierungswechsels 1998 nur langsam erhöht. An den Wahlergebnissen der sozialdemokratischen Partei zeigt sich, wie schwer es ist, den klassischen deutschen Sozialstaat mit all seinen institutionellen Verschränkungen und Privilegierungen zu reformieren. Die bei vielen zentralen Akteuren noch immer festzustellende Konzentration auf die eigene (und großteils selektive) Organisationslogik ist mitverantwortlich, dass auch das „soziale Kapital“ schrittweise erschöpft wird und sich politische Stagnationstendenzen und Ängste bei den Bürgern ausdehnen. Empirische Hinweise darauf sind sowohl die massiv zurückgehenden Mitgliederzahlen in den politischen Großorganisationen (seien es Parteien, Gewerkschaften oder Verbände) als auch die gewachsenen Wahlenthaltungen.

Gerade weil **Vertrauen** ein kostbares Gut zur Steuerung des Strukturwandels ist und sich schon heute deutliche Risse und Entfremdungserscheinungen gegenüber den zentralen Organisationen des wirtschaftlichen und politischen Lebens zeigen, könnte eine Umsteuerung auch im Interesse der etablierten Akteure liegen. Allerdings gibt es hierfür bislang kaum gelungene Vorzeigbeispiele, demgegenüber ist in vielen Organisationen eher ein Riß zwischen den „Modernisierern“ und den „Bewahrern“ zu erkennen. Zudem sind die dominierenden Eigeninteressen der sozialpolitischen Akteure, von den staatlichen

Einrichtungen über die Verbände bis hin zu den Berufsorganisationen, einzukalkulieren, die nach allen Erfahrungen einer Umstrukturierung reserviert gegenüber stehen. „Sozialstaatliche Institutionen sind träge und beharrend. Interessen und Anspruchskulturen schützen sie vor radikalen Reformen. Dies gilt etwa im besonderen Maße für die Rentensysteme des kontinentalen Wohlfahrtsstaates. Aber auch hier darf die sichtbare Pfadabhängigkeit jeglicher Reform nicht als Strukturdeterminismus missdeutet werden, der jegliches Umsteuern unmöglich macht. Denn schon mittelfristig dürften die institutionellen Logiken eines aktivierenden, stärker universalistischen und vermehrt steuerungsfinanzierten Sozialstaat diesen nachhaltiger stützen als es die normative, ökonomische und politische Logik den selektiven, bedürftigkeitsprüfenden Institutionen des angelsächsischen und den statussichernden Versicherungsinstitutionen des kontinentalen Wohlfahrtskapitalismus erlaubt“ (Merkel 2001, 19; vgl. auch die Beiträge in Steinmeier/Machnig 2004).

Wie weit die Akzeptanz des traditionellen Wirtschafts- und Sozialmodells angesichts der umfassenden Krise auf dem Arbeitsmarkt, strukturellen Problemen bei der sozialen Sicherung und zunehmenden Kürzungen im staatlichen Bereich noch trägt oder ob nicht schon längst die Gefahr besteht, dass der Wohlfahrtsstaat inhaltlich und legitimatorisch ‚ausblutet‘, ist nicht mehr eine akademische Frage. Die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen dominierte, ist zerbrochen. Es gibt zwar keinen Königsweg aus der Krise, deutlich wird aber immer mehr, dass das in der Bundesrepublik bei Reformprozessen übliche Schnecken tempo nicht mehr den Herausforderungen angemessen ist. Der passive Entwicklungspfad des deutschen Modells kann so nicht fortgeführt werden, da sich die strukturellen Probleme nicht auf der Zeitschiene lösen lassen. Gerade weil die Problemlagen so stark miteinander verkoppelt sind, dürften die anhaltenden Beschäftigungsdefizite, die finanziellen Engpässe und die Strukturprobleme der sozialen Sicherung allgemein die Wahrnehmungsblockaden zunehmend auflösen. Aber auch wenn sich die Wahrnehmungen verändern, kann man nicht erwarten, dass die betreffenden Organisationen ihren jeweiligen Organisationsblick sofort verändern. Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risikobereitschaft und des Mutes bei den zentralen politischen Akteuren und experimenteller Schritte, um sowohl die politisch-institutionellen Lähmungen als auch das vorherrschende Stimmungsbild in der Bevölkerung, das sich als „aktive Passivität“ umschreiben lässt, zu überwinden. Über die „blockierte Gesellschaft“ (Heinze 1998) wird in Deutschland schon länger gestritten, allerdings mehren sich gerade in den letzten Monaten die Anzeichen für

eine weitere **Verunsicherung** der Bevölkerung, die in kaum einem anderen Land in der Intensität festzustellen ist (so steigt bspw. – nach groß angelegten Meinungsumfragen – die Zukunftsangst massiv an). Die Abwendung von den zentralen politischen Willensbildungsorganen grassiert ebenfalls weiter, was sich nicht nur an den Wahlenthaltungen und dem Rückzug aus Parteien und Verbänden zeigt (über zwei Drittel der Deutschen misstrauen generell den Parteien).

Der Hinweis auf die soziale Gerechtigkeit macht aber darauf aufmerksam, dass der moderne Sozialstaat neben politischen, ökonomischen und sozialen Funktionen auch zentral eine kulturelle Funktion hat. Sozialpolitik trägt zur Gewährleistung einer als gerecht angesehenen Sozialordnung bei und erhöht dadurch auch die Legitimität von Staat und Gesellschaft. Die Diskussion um die Reformierung des Sozialstaates ist damit nicht nur eine Frage von Innovation und Modernisierung, sondern erfordert auch eine Neuverortung der sozialen Gerechtigkeit. Die politischen Akteure, die sich einer konsequenten Reformpolitik verschrieben haben, sollten sich dieser Debatte nicht verschließen; andernfalls könnte ein Vakuum zurückbleiben, das sich für den Modernisierungsprozess nicht zuletzt unter legitimatorischen Gesichtspunkten als höchst problematisch erweist. Andererseits besteht durchaus die Gefahr, dass soziale Gerechtigkeit zu einer Formel der Reformverhinderung wird, die nahezu jede anstehende Maßnahme aushebeln und blockieren kann.

Für eine moderne Regierungspolitik wird es daher darauf ankommen, die fruchtbaren Anstöße für Innovations- und Steuerungsprozesse aus der Diskussion herauszufiltern und nutzbar zu machen. Dabei muss sich aber gerade die deutsche Sozialdemokratie und noch stärker die Gewerkschaften von einigen „geliebten“ staatszentrierten Wohlfahrts- und Gerechtigkeitsmodellen verabschieden. „Vom Staat, so die neue Botschaft, darf man nicht mehr alles, sondern nur noch immer weniger erwarten; die Gesellschaft und der Einzelne müssen und können mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen, also mehr aus eigener Tasche bezahlen; eine Solidaritätsgemeinschaft kann nur als Leistungsgemeinschaft Bestand haben; ein Sozialismus der Mittelschichten ist nicht mehr finanzierbar; Leistung muss sich wieder lohnen; die Anreize müssen stimmen; Rechte setzen Pflichten und ihre Erfüllung voraus; der Staat als Vollkaskoversicherung hat ausgedient“ (Streeck 2000, 29; vgl. auch die Beiträge in Friedrich – Ebert – Stiftung 2004)

Der Regierungspolitik sollten diese sozialen Verunsicherungen bewusst sein und es sollte deshalb darüber intensiver nachgedacht werden, einerseits gewisse Fehlentwicklungen bei

der Umsetzung von „Hartz IV“ (etwa zu wenig Anreize für Tätigkeiten im „ersten“ Arbeitsmarkt oder spezielle Fördermaßnahmen für gering Qualifizierte) nachzubessern und andererseits für neue Innovations-, Wachstums- und damit Beschäftigungsperspektiven zu sorgen, um die nicht nur ökonomische Stagnationsphase zu überwinden. Weitreichende (und sicherlich notwendige) Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, zumal wenn sie nicht kurzfristig zu Beschäftigungserfolgen führen, was wir derzeit anhand der Hartz-IV Umsetzung erleben, brauchen sowohl kollektive Visionen (etwa hinsichtlich der Perspektiven einzelner Wirtschaftskluster etc) als auch konkrete individuell spürbare Förderungsstrategien, um nicht noch tiefer im „Tal der Tränen“ zu verweilen.

Gerade weil wir über Jahrzehnte ein **passivierendes** Wohlfahrtsstaatsmodell konserviert haben, fallen die derzeit politisch umgesetzten Reformschritte – auch wenn sie im internationalen Vergleich nicht „aufregend“ sind – vielen Bevölkerungsgruppen in Deutschland schwer und das Wort Reform ist deshalb zur Zeit für viele negativ besetzt und schürt eher Ängste als Hoffungen auf einen Aufbruch. Gerade der Bruch mit dem klassischen Sozialstaatsmodell fordert ein individuelles Umsteuern der oft „defensiven Lebenseinstellungen“, der vielen Bevölkerungsgruppen jedoch offensichtlich Orientierungsprobleme bereitet – und dies trifft nicht nur auf die klassisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu, sondern erfasst die „neuen“ und „alten“ Mittelschichten. Diesen subjektiven Verunsicherungen kann aus meiner Sicht nur durch eine Kombination verschiedener politischer Maßnahmen begegnet werden, wobei es zudem der Politik noch relativ rasch gelingen muss, endlich auch einmal beschäftigungspolitische Erfolge vorzuzeigen.

Als **Alternative** zu einem real längst existierenden Niedriglohnsektor mit „Billigjobs“ (und steigender Tendenz) sowie weiteren Prekarisierungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt und sich ausbreitenden Prekarisierungsängsten (vgl. u.a. die Beiträge in Vogel 2004) könnte eine Expansion der Beschäftigung in der formalen Ökonomie durch eine kombinierte Strategie erreicht werden: einerseits eine deutliche (und nicht zeitlich eng begrenzte) Senkung der auf niedrige Löhne erhobenen Sozialabgaben (vgl. Scharpf 2005) und andererseits eine aktivierende Dienstleistungspolitik (vgl. Heinze 2004 sowie die Beiträge in Eichener/Heinze 2005 und Friedrich-Ebert-Stiftung 2004).

Ohne sinkende Sozialbeiträge werden jedoch im Dienstleistungssektor – und dies ist inzwischen Konsens in den Debatten - keine neuen Arbeitsplätze entstehen können, und nur hierüber kann die Massenarbeitslosigkeit abgebaut werden. Will man den Dienstleistungssektor als Vehikel für eine Politik der Beschäftigungsexpansion nutzen, so muss man die relativen Preise von Dienstleistungen senken. Dies geht grundsätzlich auf zweierlei Weise: durch Senkung der auf Dienstleistungen erhobenen Verbrauchssteuern oder der bei der Produktion von Dienstleistungen anfallenden Arbeitskosten. Letzteres wiederum kann sowohl durch Senkung der Bruttolöhne der im Dienstleistungssektor Beschäftigten geschehen, was zu einer größeren gesamtwirtschaftlichen oder intersektoralen Lohnspreizung führt, oder durch **Senkung der Sozialversicherungsbeiträge** auf niedrige Einkommen bzw. auf die Einkommen von Arbeitnehmern in ausgewählten beschäftigungsintensiven Bereichen des Dienstleistungssektors.

Eine Expansion des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Beschäftigung, einschließlich des sog. „zweiten Arbeitsmarkts“ oder der „EinEuro-Jobs“, bietet als solche keinen Ausweg. Das rasante Wachstum der Mini- und Midijobs zeigt aber, dass es durchaus eine Nachfrage nach flexibel einsetzbarer Erwerbsarbeit in Deutschland gibt. Bis Ende 2004 sind allein rund 7,3 Millionen Minijobs registriert worden, ohne jedoch hierüber die Arbeitslosigkeit abzusenken, da diese geringfügigen Beschäftigungen zumeist von Schülern, Studenten, Rentnern und Hausfrauen ausgeführt werden. Den Arbeitslosen haben sie leider kaum Beschäftigungschancen eröffnet, in manchen Fällen sogar die Hoffnung auf Beschäftigung genommen (weil gewisse Tätigkeiten genauso von „Mini- oder Ein-Eurojobbern“ gemacht werden können).

Fazit: Auch nach Hartz IV bleibt das strukturelle Dilemma bestehen: Während die reguläre Beschäftigung (die allerdings die soziale Sicherung in Deutschland finanziert) weiter schrumpft, expandieren verschiedene Zweige geringfügiger Beschäftigung, ohne jedoch die Beschäftigungskrise nur ansatzweise zu reduzieren!

Wenn das Ziel darin besteht, das Niveau der Beschäftigung zu erhöhen, gibt es also zu einer Politik der Förderung des privaten Dienstleistungssektors keine Alternative. Auch die öffentlichen Dienstleistungen leiden unter der „Kostenkrankheit“ des Dienstleistungssektors; dies ist der Grund für den heute in allen europäischen Ländern wirksamen Zwang zur

Haushaltskonsolidierung. Ein Versuch, die relativen Preise arbeitsintensiver Dienstleistungen durch eine selektive Senkung der Verbrauchsteuern zu senken, ist neben anderen europäischen Staaten Ende der 90er Jahre auch von der französischen Regierung unternommen worden. Dabei wurde der Mehrwertsteuersatz für die Instandhaltung von Gebäuden und Wohnungen von 20,5 auf 5,5 Prozent reduziert. Eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit, kann allerdings nur dann eintreten, wenn die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben und als Folge die abgesetzte Menge an Dienstleistungen vergrößert wird; dies setzt ein Mindestmaß an Wettbewerb und freiem Marktzugang voraus. In Deutschland wäre deshalb als flankierende Maßnahme einer so ausgerichteten Steuerpolitik u.a. an eine weitere Lockerung der Handwerksordnung zu denken, wie es etwa die Monopolkommission schon seit längerem vorgeschlagen hat. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Mehrwertsteuer in Deutschland zu erhöhen - zumal sie im europäischen Vergleich am unteren Ende Skala ist. Aber auch diese Option hat gerade in Zeiten einer Konsumflaute negative Effekte und verschärft zudem soziale Ungleichheiten.

In anderen Ländern hat sich der schon seit vielen Jahrzehnten immer wieder prognostizierte Trend zur Beschäftigung im Dienstleistungsbereich deutlicher niedergeschlagen. Neue Arbeitsplätze entstanden aber auch in Deutschland in den letzten Jahrzehnten primär im Dienstleistungssektor. Vor dem Hintergrund einer allgemein steigenden Erwerbstätigkeit in Westdeutschland (die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1976 bis 2002 um gut 17 % auf über 30 Millionen) waren verschiedene Sparten des tertiären Sektors die **Beschäftigungsgewinner**. So expandierten die Jobs in unternehmensnahen Servicebranchen von gut 550 000 auf 2,52 Millionen (also um das fünffache) und auch im Gesundheitswesen waren 2002 dreimal so viele Erwerbstätige aktiv wie 1976 (von 1,05 auf 3, 24 Millionen).

Ein wichtiger Wachstumssektor ist der Bereich der sozialen Dienste und vor allem alles, was sich um das Gesundheitscluster dreht. Inzwischen wird oft von der „**Gesundheitswirtschaft**“ gesprochen (vgl. hierzu z.B. Hilbert/Naegele 2002), wobei sich diese Definition nicht an der traditionellen Unterscheidung von Prävention, Kuration und Rehabilitation orientiert, sondern die Einrichtungen und Unternehmen der Gesundheitswirtschaft gemäß ihrer Stellung entlang der entsprechenden Wertschöpfungsketten ordnet. Neben dem Kernbereich der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung zählen dazu die Vorleistungs- und Zulieferindustrien (die „Health

Care Industries“ wie die Pharmazeutische Industrie und die Medizin- und Gerontotechnik), das Gesundheitshandwerk sowie der Handel mit medizinischen Produkten. Aber auch Randbereiche und Nachbarbranchen des Gesundheitswesens zählen zu den Wachstumsbranchen mit Zukunft: hier sind vor allem Freizeit- und Wellness-Einrichtungen zu nennen. Nach dieser Definition zählt bspw. die Gesundheitswirtschaft inzwischen zu den größten Wirtschaftsbranchen in einem klassischen Industrieland wie Nordrhein-Westfalen. Hier arbeiten rund eine Million Beschäftigte und der Gesundheitssektor kann – im Gegensatz zu vielen anderen Wirtschaftszweigen – auf eine außerordentlich positive Beschäftigungsentwicklung zurückblicken.

Wenngleich der Trend zur Dienstleistungsökonomie oder die „Service-Gesellschaft“ weiter voranschreitet und im Jahr 2003 rund 70 % der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland ausmacht, ist der tertiäre Sektor nicht der alleinige Wachstumsträger, weil viele Dienstleistungen weiterhin mit industriellen Aktivitäten **verkoppelt** sind. Anhand der Gesundheitswirtschaft (in der inzwischen in Deutschland rund 13 bis 14 Prozent der Erwerbstätigen „legal“ arbeiten) kann studiert werden, wie sich eine Neudefinition von Wirtschaftsbranchen und gesundheitlichen Versorgungssystemen vollzieht.

### **Neue Anforderungen an die Wohlfahrtsstaatlichkeit: für eine innovative Balance von Zivilgesellschaft, Staat und Markt**

Das Konzept des „aktivierenden Staates“ ist in den letzten Jahren in politischen Diskursen oft verwandt worden und soll im folgenden – trotz aller Verkürzungen und Fehldeutungen – als ein Leitbild benutzt werden (vgl. die Beiträge in Behrens et al 1995 und 2005). Es setzt sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates ab, der die gesellschaftliche Wohlfahrt durch „mehr Staat“ zu erhöhen beabsichtigt, als auch von neoliberalen Minimalvorstellungen, die auf die Maxime „immer weniger Staat“ hinauslaufen. Ziel ist stattdessen ein umgestalteter und in seinen Zielen neu konzipierter Staat. Im Kern geht es darum, Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern, und zwar durch eine Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Motivationen und Handlungsbereitschaften zu Selbsthilfe und solidarischer Unterstützung gerade auch in „reichen“ Wohlfahrtsstaaten durchaus vielfach vorhanden sind (vor allem in den breiten Mittelschichten), aber einer Aktivierung bedürfen. Der „aktivierende Staat“ ist derzeit jedoch weniger ein geschlossenes

Programm als eine politisch-konzeptionelle Basis, unter deren Dach unterschiedliche politische Maßnahmen diskutiert und erprobt werden.

Unsere herkömmliche Vorstellung sozialer Gerechtigkeit manifestiert sich vor allem im Modell des Rheinischen Kapitalismus und bezieht sich auf den Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit sowie die Stabilisierung der traditionellen „Normal“-Familie. Dieses Modell wird jedoch durch soziale und ökonomische Wandlungsprozesse zunehmend unterminiert. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, die Verbreitung neuer Medien, Globalisierungs- und Individualisierungstendenzen bringen neue gesellschaftliche Milieus und somit auch neue Risiken hervor, die in der herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellung bislang nur wenig Berücksichtigung fanden. Hierzu zählen beispielsweise Langzeitarbeitslosigkeit, die Erosion des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses und die Auflösung der klassischen Normalfamilie (vgl. u.a. Strünck 2003). Generell erzeugt gerade die durch die Globalisierung vorangetriebene Dynamik auf den Arbeitsmärkten neue individuelle **Verunsicherungen** jenseits der im deutschen Sozialstaatsmodell abgesicherten standardisierten Existenzrisiken, was sich gerade aktuell in Deutschland anhand der Ausweitung der „Billigjobs“ explizit zeigt. Im Zuge dieser Entwicklung verschiebt sich auch die Frage, was an wen verteilt werden soll. Stand früher vor allem die (monetäre) Umverteilung zwischen verschiedenen Erwerbstätigengruppen im Vordergrund, kristallisiert sich in der gegenwärtigen Debatte vor allem das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen sowie marginal Beschäftigten als maßgebliches Kriterium heraus: Im Zuge der andauernden Beschäftigungskrise wird die Integration in den Arbeitsmarkt zur Schlüsselaufgabe sozialer Gerechtigkeit in Deutschland, denn damit steht und fällt die Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals. Deshalb muss es sowohl von der Politik als auch den Tarifpartnern zentrale Aufgabe sein, durch einen Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen das Beschäftigungssystem „sozialverträglich“ zu öffnen und insbesondere das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen.

Unser Sozialstaat basiert allerdings nicht auf einer einheitlichen Definition sozialer Gerechtigkeit, sondern muss verschiedene, in Konkurrenz zueinander stehende Aspekte sozialer Gerechtigkeit **ausbalancieren**, wobei derzeit festzustellen ist, dass in den politischen Diskursen eine allgemeine Unsicherheit und Ratlosigkeit darüber herrscht, wie die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen noch zusammengefügt werden können.



Medienwirksame Begriffe wie „Gerechtigkeitslücke“ verschleiern oft mehr als sie zur Aufklärung beitragen.

Als klassische Dimensionen können hierbei die Werte Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit angesehen werden; die Geschichte unserer erwerbszentrierten Sozialversicherungssysteme mit ihren stark solidarischen Umverteilungskomponenten spiegelt die Ausbalancierung dieser beiden Werte wider. Kennzeichnend für die gegenwärtige Debatte ist, dass jedoch diese beiden Werte offenbar nicht mehr ausreichend sind, um Gerechtigkeitsbedürfnisse wiederzugeben. Vielmehr **differenziert** sich der Gerechtigkeitsbegriff im Zuge der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse weiter aus. Insbesondere die Begriffe der Produktions- oder Verteilungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und nachhaltige Gerechtigkeit markieren die Vorstellungen, die für eine strukturelle Reform des Sozialstaates maßgeblich sind.

Der Begriff der **Verteilungsgerechtigkeit** geht davon aus, dass Umverteilung dann nicht gerecht sein kann, wenn sie zu Lasten des gesellschaftlichen Wohlstands geht. Oder große soziale Disparitäten produziert. Grundlegend ist die Vorstellung, dass Gerechtigkeit vor allem eine Frage der angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ist.

**Chancengerechtigkeit** bezieht sich auf die Voraussetzung gleicher Startbedingungen. Hier geht es vor allem darum, die Bürger zur Eigenleistung zu befähigen – Voraussetzung sind nicht nur entsprechende Einkommensspielräume, sondern auch die Stellung im Berufsleben, kulturelle und politische Teilhabe und nicht zuletzt die Intensität und Vielgestaltigkeit der sozialen Kontakte. Die Umsetzung der Chancengleichheit ist auf einen „social investment state“ angewiesen, der auf die Humanressourcen der Gesellschaft setzt und den Bürgern das notwendige Werkzeug an die Hand gibt, um die eigene Lebenslage bedarfsgerecht zu gestalten. D.H. aber auch, die „Verpflichtung auszusprechen, dass keiner das Recht hat, auf Kosten der anderen zu leben“ (Bude 2005, 7).

Dies bedeutet dann aber auch, dass sich der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten von der monetären Umverteilungspolitik zur Dienstleistungspolitik verschieben muss: Soziale Infrastruktur, Bildung und die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals. Allerdings liegen hier die kontinentaleuropäischen Länder (allen voran die Bundesrepublik) im internationalen Vergleich –ähnlich wie bei dem Zugang z Beschäftigung- auf hinteren Rängen.

Ein weiterer Begriff ist der der **nachhaltigen Gerechtigkeit**, die vor allem die Risiken der nachfolgenden Generationen in den Mittelpunkt stellt. Gerechtigkeit ist demnach ebenso eine

Frage von long-term-equity und verpflichtet zu einem sparsamen Umgang mit den ökologischen und ökonomischen Ressourcen einer Gesellschaft. Zukünftige Generationen müssen über Mittel verfügen, um soziale Ungleichheit zu korrigieren, statt die Schulden der Solidargemeinschaft von gestern bezahlen zu müssen. Ähnlich wie bei der Chancengerechtigkeit wird Gerechtigkeit nicht auf die Gegenwart begrenzt, sondern erhält eine präventive und investive Komponente. Gerade hinsichtlich eines konsensfähigen wohlfahrtsstaatlichen Zukunftsprojekts muss allerdings bei breiten Teilen der Bevölkerung die „Leidenschaft“ für Gleichheit und Gerechtigkeit neu geweckt und definiert werden (Bude spricht von der Notwendigkeit eines positiven und für eine Mehrheit attraktiven Begriffs), um in einer veränderten sozialpolitischen Landschaft Sinn zuzuschreiben und entsprechende Motivationen und Legitimationen freisetzen zu können.

Dies gilt auch für die Belastungsgerechtigkeit, die bislang als Forderung nach einer stärkeren Belastung der Leistungsfähigen (sprich: der oberen Schichten) verstanden wurde; gegenwärtig wird sie eher im Zusammenhang mit der Überlastung insbesondere der erwerbstätigen Bevölkerung diskutiert. Denn der Anstieg der Lohnnebenkosten, der mit dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und ihrer zunehmenden Inanspruchnahme einhergeht, wirkt sich nicht nur auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen aus, sondern auch auf Kaufkraft und den Spielraum zur Eigenvorsorge bei den Erwerbstätigen. Dies gilt umso stärker, je mehr der Kreis der Erwerbstätigen durch Arbeitslosigkeit und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang wäre darüber nachzudenken, die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung zu verbreitern. Zudem müsste endlich der deutsche Arbeitsmarkt konsequent für neue Tätigkeitsfelder geöffnet werden, da hierüber auch die Basis aller sozialstaatlicher Sicherungselemente gestärkt würde.

Das deutsche Beschäftigungssystem bedarf also –gerade auch vor dem Hintergrund der skizzierten Umbrüche- weiterhin umfassender institutioneller Reformen, damit das Beschäftigungsniveau insgesamt steigen und die Segmentierung des Arbeitsmarktes (und parallel der Sicherungssysteme) zu Lasten bestimmter Personengruppen überwunden werden kann. Ziel muss eine größere Offenheit und Anpassungsfähigkeit sein, um auf die neue wissenschaftlich-technische und ökonomische Dynamik reagieren und die Beschäftigungspotenziale der entstehenden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft nutzen zu können. Wir haben diese Forderungen bereits in verschiedenen Schriften formuliert (vgl. Heinze/Streeck 2000, 2003) und auch in unserem umfassenden

Benchmarkingbuch im Rahmen des Bündnis für Arbeit der Bundesregierung vorgelegt (vgl. Eichhorst et al 2001).

Zentral ist auch – und dies können wir gerade von skandinavischen Ländern (etwa Dänemark) lernen -, dass bei den anstehenden Reformen des Arbeitsmarktes die Synergien zwischen Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern im Sinne einer gegenseitigen Verstärkung des beschäftigungspolitischen Nutzens zu beachten sind. Das volle Potenzial einer Reform in einem Politikbereich kann nur durch Abstimmung mit Reformen in anderen Bereichen realisiert werden. Eine Reformstrategie für mehr Beschäftigung bedarf eines koordinierten Vorgehens in mehreren Politikfeldern, das die arbeitsmarktrelevanten Wechselwirkungen zwischen einzelnen Politikbereichen berücksichtigt und ausnutzt.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels liegt ein zentrales Problem des deutschen Arbeitsmarktes wie des deutschen Sozialversicherungssystems (als eines erwerbsarbeitszentrierten Modells) in der **geringen Nutzung des Potenzials** älterer Arbeitskräfte. Es gibt kein vergleichbares Land, in dem nur noch 40 Prozent der Menschen über 50 Jahre einen regulären Arbeitsplatz haben. Dies kann mit den über lange Zeit hinweg im Recht der Arbeitslosen- und Rentenversicherung angelegten Anreizen zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erklärt werden. Im internationalen Vergleich zeigt sich – worauf bereits hingewiesen wurde -, dass das Beschäftigungsniveau dieser Gruppe fast überall höher als in Deutschland. Eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte setzt allerdings voraus, dass die Anreize zur vorzeitigen Verrentung abgebaut werden und das Humankapital der Beschäftigten im Lauf des Erwerbslebens erhalten und an neue Erfordernisse angepasst wird. An den kontroversen Debatten um eine Verlängerung der Arbeitszeiten sieht man jedoch unmittelbar, wie schwierig es ist, den Sozialstaat zukunftsfähig zu machen und ihn darüber in seinen Grundstrukturen zu erhalten. Jede Bevölkerungsgruppe verteidigt zäh ihre einmal erreichten sozialen Privilegien und findet alles ungerecht, was diese Privilegierungen ankratzt.

Der dann schnell ausbrechende „Schrei“ nach Gerechtigkeit verweist darauf, wie schwierig es für jede Reformpolitik ist, zumal keine Reformen mehr möglich sind, die sich als „Win-Win-Situationen“ für alle Bevölkerungsschichten umsetzen lassen. Deshalb gilt für die Politik: Soziale Gerechtigkeit muss **fair** ausgehandelt werden, um gesellschaftlich konsensfähig zu bleiben. Die Frage bleibt, ob noch alle relevanten sozialen Gruppen im Verhandlungsprozess auch angemessen vertreten werden. Hatten früher vor allem Randgruppen keine Lobby,

scheint sich mittlerweile der Kreis der Nicht-Vertretenen auch auf Bereiche der Mittelschichten ausgedehnt zu haben. Offensichtlich repräsentieren die klassischen Interesseninstitutionen (Parteien und Verbände) eine immer kleiner werdende Klientel. Hier bedarf es eines vielfältigeren Spektrums an zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung. Außerdem muss die konkrete Umsetzung sozialer Gerechtigkeit transparent und nachvollziehbar sein. Unser Sozialstaat wird weniger als sozial ungerecht empfunden, weil er eine nicht akzeptable Ungleichheit schafft, sondern weil er in seinem **Regelungsdickicht** kaum von Experten, geschweige denn von Bürgern nachvollziehbar ist. Das in den letzten Jahren entwickelte Gerechtigkeitskonzept „kann zwar einiges zur gerechtigkeitstheoretischen Justierung des Sozialstaates beitragen, aber die für seinen Ausbau und seine Aufrechterhaltung erforderliche Unterstützungsbereitschaft vermag es nicht zu mobilisieren: Erstens, weil es aufgrund seines Universalisierungsanspruchs nur schwer plausible Reichweitenbegrenzungen für Solidaritätszumutungen zu entwickeln vermag, und zweitens, weil es aus demselben Grund über keine starke emotionale Komponente zur Mobilisierung von Solidaritätsbereitschaft verfügt. Wie und woher kann also die über bloße Akzeptanz hinausgehende Unterstützung der sozialstaatlichen Sicherungen gewonnen werden? Offenbar ist und bleibt die Solidaritätsbereitschaft großer Teile der Bevölkerung eine zwingende Voraussetzung, die durch keinerlei Gerechtigkeitsvorstellungen abgelöst und ersetzt werden kann. Diese Frage hat an Schärfe gewonnen, seitdem die traditionellen Agenturen der Solidaritätsmobilisierung, die Nation und die Klasse, an politischer Bedeutung verloren haben und auch die zumeist konfessionell geprägten sozialmoralischen Milieus, die als Generatoren wie Betätigungsfelder von Solidarität gewirkt haben, in den letzten Jahrzehnten infolge sozialer wie regionaler Mobilität mehr und mehr abgeschmolzen sind“ (Münkler 2001, 43; vgl. auch die Beiträge in Heinze/Olk 2001).

Ein neues Leitbild könnte eine „unternehmerische“ Bürgergesellschaft sein, die die **Eigendynamik** der Subsysteme mobilisiert und dynamisiert. Bei aller Präsenz der Begriffe Eigenverantwortung und Selbstständigkeit fällt aber auf, dass zumeist nur von der erwerbswirtschaftlichen Selbstständigkeit die Rede ist. Bislang ist das Paradigma der Selbstständigkeit als breitere Programmatik, als Dach für einen stringenten, themenfeldübergreifenden Politikentwurf nicht genutzt worden. Die politische Debatte ist primär an der Erhöhung der Zahl der Unternehmensgründungen orientiert, Selbstständige gehören hierzulande aber weiterhin eher zu einer gesellschaftlichen Minderheit. Deutschland gilt nicht als Prototyp einer „unternehmerischen Gesellschaft“. Die Angst vor einem

möglichen Scheitern ist im internationalen Vergleich in Deutschland sehr stark ausgeprägt, das Streben nach Sicherheit dominiert das Denken: Im Vergleich von über 20 Nationen im Rahmen des Global Entrepreneurship Monitor liegt Deutschland mit der Angst zu Scheitern ganz vorne. Deutsche Selbstzweifel und Selbstkritik sind charakterisierende sozio-kulturelle Merkmale. Individuelle Selbstverantwortung kann aber kaum erzwungen werden; wir brauchen also – trotz der unbestreitbaren Steuerungsprobleme und auch –verluste – weiterhin einen "aktivierenden" Staat, der sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates absetzt wie von Minimalstaatsvorstellungen, die auf die Maxime "immer weniger Staat" hinauslaufen. Ziel ist stattdessen ein umgestalteter und in seinen Zielen neu konzipierter Staat. Im Kern geht es um eine Steigerung von Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftlicher Wohlfahrt durch eine **Neuaufteilung** der Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Gesellschaft. Die Verhältnisbestimmung zur Gesellschaft ist hier nicht dadurch gekennzeichnet, dass durch einen Rückzug des Staates aus seinen bisherigen Verantwortlichkeiten gesellschaftliche Initiativen und individuelle Selbstverantwortung erzwungen werden sollen (wenngleich sicherlich in Deutschland ein erheblicher Bürokratieabbau notwendig ist), sondern dass der Staat vielmehr an seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für die Regelung bestimmter gesellschaftlicher Probleme und die Gewährleistung bestimmter Sicherungsleistungen festhält, aber bei der Erledigung dieser Aufgaben und der Erstellung von Leistungen und Angeboten auf die Koproduktion und selbstverantwortliche Eigenleistung individueller wie kollektiver gesellschaftlicher Akteure setzt. Dem liegt die Überzeugung zu Grunde, dass die Motivationen und Handlungsbereitschaften zu sozialem Engagement und solidarischer Unterstützung gerade auch in modernen demokratischen Wohlfahrtsstaaten durchaus vielfach vorhanden sind, aber zu ihrer Realisierung und Wirkungsverbesserung der staatlichen Unterstützung und Aktivierung bedürfen. Sind die Hoffnungen auf einen aktivierenden Staat aber angesichts der bürokratischen Ineffizienzen und des Vertrauensverlustes der etablierten Politikakteure überhaupt realistisch?

Der aktuelle Reform- und Modernisierungstau in der bundesrepublikanischen Gesellschaft ist ja auch ein Produkt **überkommener staatlicher Organisationsstrukturen**. Ein Aufbrechen der strukturellen Blockaden (etwa zwischen der Bundes- und Länderebene) durch institutionelle Reformen, wie sie von der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung anvisiert war, ist kurz vor Jahresende 2004 gescheitert. Ein neuer Anlauf auf diesem Gebiet wird jedoch nicht zu

umgehen sein und auch weitere Schritte zum Bürokratieabbau werden folgen müssen. Allerdings wird dies nur gelingen, wenn sich die beteiligten Akteure ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung bewusst sind. Ich teile in diesem Zusammenhang die steuerungspolitisch eher optimistische Haltung von Mayntz/Scharpf (2005), die im Kontrast zu Luhmann, der auf eine autopoetische Abschottung der Politik gegenüber den anderen Teilsystemen setzte, auf gewisse Handlungsmöglichkeiten der Politik – trotz aller Steuerungsverluste (vor allem gegenüber der Wirtschaft), aber auch anderen politischen Steuerungsebenen (wie der EU) – verweisen. Allerdings kann dies nicht mehr vom traditionellen, korporatistisch verfassten deutschen Sozialstaatsmodell erwartet werden.

Es ist inzwischen Konsens in den **steuerungstheoretischen Debatten**, dass in der Politik unter den neuen Rahmenbedingungen nicht nur die strategische Planung in der klassischen Form nicht mehr zu realisieren und durch eine strategische Positionierung und Monitoringsysteme zu ersetzen ist, sondern auch ganz allgemein wird die klassische Sicht auf den Staat als geordnetes, verlässliches System radikal in Frage gestellt. „Neuere Organisationsarchitekturen betonen flache Hierarchien, Netzwerke, verteilte Systeme, heterarchisch gekoppelte Center und selbständige Geschäftseinheiten, teilautonome Gruppen, Einbindung externer Partner etc. Alle diese Modelle meinen damit nicht Strukturlosigkeit und Chaos, sondern eine Verlagerung der Merkmale der Organisation auf Flexibilität, Geschwindigkeit, Klientenorientierung und Innovation“ (Willke 2003, 304; vgl. auch die Beiträge in Priddat 2000 und Mayntz/Streeck 2003).

Steuerungsverlust der Politik kann also durchaus einen Steuerungsgewinn für andere Subsysteme (wie etwa die Wissenschaft) bedeuten; sie könnte dann – wie wir aus den Debatten um regionale Innovationssysteme wissen (vgl. die Beiträge in Cooke et al 2004) - strategische Funktionen für ein aktivierendes **Innovations-Monitoring** übernehmen. Diese Aufgabe ist allerdings - gerade in einer hochregulierten und bürokratisierten Gesellschaft wie Deutschland - schwer. Die Handlungsfähigkeit muss nicht nur im Dickicht organisierter Interessen und vor dem Hintergrund einer rasant beschleunigten Kommunikation in der Mediengesellschaft realisiert werden, sondern auch vor dem Hintergrund strategischer Probleme (manche Autoren sprechen sogar von Selbstblockaden) in den politischen Parteien selbst. Klassische Führungskompetenzen müssen ergänzt werden um Strategie- und Kommunikationskompetenzen, um anspruchsvolle strukturelle Reformen in Deutschland umzusetzen. Dafür wird ein „Personal“ benötigt, „bei dem sich Machtorientierung noch mit Überzeugungsstärke und Reformengagement verbinden. Genau diese Verbindung aber,

diese Position zwischen Gesinnungspolitik und prinzipiellem Opportunismus, wird rar“ (Raschke 2002, 238; vgl. auch die Beiträge in Mayntz/Streeck 2003).

Der Abschied von der **alten Konsensrepublik** ist zwar schwer und das Beharrungsvermögen und die Eigeninteressen der traditionellen politischen Akteure sind nicht zu unterschätzen, allerdings sollten uns die Reformdiskurse in anderen Ländern Mut machen: sie zeigen auf, dass nicht nur der Spielraum für Variationen innerhalb eines Entwicklungspfades relativ groß ist, sondern auch Pfadwechsel oder -kombinationen möglich sind. Dennoch möchte ich die Leitbilder des deutschen Sozialstaatsmodells nicht so weit interpretieren wie Lessenich, der sie als „stabile Dynamisierungsfaktoren“ und als „Vermittlungselemente institutioneller Kontinuität und gesellschaftlichen Wandels“ versteht (ders. 2003, 308). Wenn gleich sich in den letzten Jahren durchaus „Schleichwege“ aus der traditionellen Pfadabhängigkeit (und damit dem passivierenden deutschen Sozialstaatsmodell) zeigen, verbleiben die institutionellen Innovationen weitgehend noch dem klassischen Leitbild verhaftet. Die offizielle Politik schreckt noch immer vor größeren institutionellen Reformen zurück und dies gilt gerade auch für die großen sozialpolitischen Organisationen, deren Erfolg eng mit dem klassischen deutschen Sozialmodell zusammen hängt. Da den Wählern in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eingeredet wurde, die soziale Sicherheit sei strukturell in Ordnung und die Herausforderungen seien innerhalb der klassischen Architektur der sozialen Sicherungssysteme lösbar, ist es auch nicht überraschend, wie **wenig** die erforderlichen Dimensionen einer Umgestaltung des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme im Alltag präsent sind. Aufgrund dieser Einschätzung sehe ich noch immer mehr Immobilismus als Dynamik. Der Weg aus der politisch-sozialen und wirtschaftlichen Stagnation zu grundlegenden Reformen bleibt steinig. Und dies liegt nicht nur an der Struktur des „semisouveränen Staates“ (Katzenstein), sondern auch in dem ausgeprägten Besitzstandswahrungsdenken vieler Organisationen und der schon sprichwörtlich gewordenen „German-Angst“ vor grundlegenden Wandlungsprozessen.

## LITERATUR

Abelshauser, W., 2004: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München

Behrens et al, 1995: Den Staat neu denken, Berlin

Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S. (Hg.), 2005: Ausblicke auf den aktivierenden Staat, Berlin (i.E.)

Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2004: Internationales Standort-Ranking 2004, Gütersloh

Bude, H., 2005: Für eine Politik des Respekts, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), Wer kriegt was? Die Zukunft der Gerechtigkeit, Berlin, S. 4ff

Bundesverband deutscher Banken (Hg.), 2001: Wie viel Eigenverantwortung brauchen wir?, Berlin

Cooke, P/ Heidenreich, M./ Braczyk, H.-J. (Hg.), 2004: Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world (2nd edition), London/New York

Eichener, V./Heinze, R.G. (Hg.), 2005: Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung)

Eichhorst et al, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg

Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004: Die neue SPD, Bonn

Giddens, A., 1999: Der dritte Weg, Frankfurt

Giddens, A., 2005: „Durchwachsene Bilanz“. Interview, in: Mitbestimmung H. 3/2005, S. 48ff

Heinze, R.G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“, Opladen/Wiesbaden.

Heinze, R.G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – Wenig Tat?, Wiesbaden

Heinze, R.G., 2004: Sozialpolitik vs. Zukunftspolitik, in: Steinmeier, F.-W./Machnig, M. (Hrsg.): Made in Germany '21, Hamburg

Heinze, R.G./Olk, T., 2001: Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen

Heinze, R.G./Streeck, W., 2000: Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik, in: J. Kocka/C. Offe (Hg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New York, S. 234ff

Heinze, R.G./Streeck, W., 2003: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: DIW-Vierteljahreshefte Heft 1, S. 25-35



Hilbert, J./Naegele, G. (2002): Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter, in: G. Bosch et al (Hg.): Die Zukunft von Dienstleistungen, Frankfurt/New York

Kitschelt, H./Streeck, W., 2004: Beyond the stable State, Portland

Lessenich, S., 2003: Dynamischer Immobilismus - Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt/New York.

Mayntz, R./Scharpf, F.W., 2005: Politische Steuerung – Heute?, MPIfG Working Paper, Köln

Mayntz, R./Streeck, W. (Hg.), 2003: Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden, Frankfurt

Merkel, W., 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie H. 2, S. 135ff

Münkler, H., 2001: Solidarität in modernen Gesellschaften, in: Müntefering, F./Machnig, M. (Hg.), Sicherheit im Wandel, Berlin

Offe, C., 2005: Kapital für alle. Grundzüge einer Reformstrategie, in: „Böll. Thema“ Ausgabe 1/2005, S. 30

Priddat, B.P. (Hg.), 2000: Der bewegte Staat, Marburg

Raschke, J., 2002: Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: Nullmeier, F./Saretzki, T. (Hg.), Jenseits des Regierungsalltags, Frankfurt/New York, S. 207ff

Scharpf, F.W., 2005: Lohnnebenkosten – Sofortanreiz für neue Arbeitsplätze, Böckler impuls 5/2005, S. 1

Schultze, R.-O., 2005: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (H. 13-14), S. 13ff

Streeck, W., 2000: Die Bürgergesellschaft als Lernzielkatalog, in: Die Mitbestimmung, H. 6, S. 28ff

Streeck, W., 2004: Der amerikanische Arbeitsmarkt, in : Frankfurter Rundschau v. 12.06.2004

Streeck, W./Trampusch, C., 2005: Economic Reform and the German Welfare State, Working Paper MPIfG, Köln

Strünck, C., 2003: Mit Sicherheit flexibel? Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn

Vogel, B. (Hg.), 2004: Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform, Hamburg

Wiesenthal, H., 2005: Wirtschaftskonservatismus – das Münchhausen-Dilemma der Reformpolitik, MS Humboldt-Universität Berlin

Willke, H., 2003: Heterotopia. Studien zur Krise der Ordnung moderner Gesellschaften, Frankfurt